

EFEKTIVITAS PELAKSANAAN MUTASI PNS DALAM PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH (STUDI DI BADAN KEPEGAWAIAN, PENDIDIKAN DAN PELATIHAN DAERAH PROVINSI SULAWESI TENGAH)

Fitriyana

(Mahasiswa Program Studi Magister Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Tadulako)

Abstract

This study is aimed at recognizing efectivity of civil servant mutation at BKPPD Central of Celebes Province and in addition, to identify the dominan factors affecting the civil servant mutation. This research used deskriptive kualitatif method, which is expected to be able to present variables and the sign that was achieved for secondary data and primary data through in dept interview and observation in the research location (in BKPPD Centrall of Celebes Province). Variable chosen for explaning mutation are authority and procedural system. The informan used in this study involves 7 people and Head of BKPPD as a Key Informan. The data analysis model is cualitative analysis to predict all datas, to reduction datas, to inspection the valid of datas, and the last is to explanation datas so that getted information needed. The independent variable or free variable is the mutation become the main indicator, first, legalicy is capable of someone or organization based on moral authority because profession formal, skilled, eithers norms or personal popularity to maked or do decition and to command obidient decition according to consequent and second procedure system, to hokked with regulations client , to organize step or conduct a man out off organization who's had interest towards organization activity. Based on the result research analysis, it can be said that the independency of intra-regional goverment mutationnn in the autonomy era is fully continued ih the regions themselves, that seems as narrow regional cooptation related to other regions. This can be explained by the goverment official great authority of region.

Keywords: *Mutation, Legalicy Capable, Procedure System*

Bergulirnya Otonomi Daerah di Indonesia telah membawa perubahan yang signifikan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Nuansa ini tidak saja dirasakan oleh Pemerintah Pusat, namun juga pada level Pemerintah Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Beralihnya sistem sentralisasi menjadi sistem desentralisasi yang ditandai dengan perubahan UU Nomor 5 tahun 1974 ke UU Nomor 22 tahun 1999 dan selanjutnya dirubah dengan UU Nomor 32 Tahun 2004, mengubah sistem pemerintahan dari dari monolitik sentralistik di Pemerintah Pusat menjadi lokal demokrasi di Pemerintah Daerah. Bertambahnya wewenang pemerintahan yang diterima Pemerintah Daerah pada satu sisi merupakan suatu bentuk pemberdayaan Pemerintah Daerah, disisi lain juga menuntut

kesiapan dari Pemerintah Daerah dalam menerima wewenang tersebut. Konsekuensi ini-pun harus diterima secara bersama-sama sebagai bentuk kemandirian daerah, bukan saja kewenangan tapi juga tanggungjawab pengelolaannya.

Dengan adanya desentralisasi kewenangan yang diberikan kepada daerah, jumlah dan struktur PNS di daerah menjadi tidak terkendali. Apalagi bila dalam pengangkatan pegawai baru dan promosi serta mutasi tidak mengikuti prinsip sistem kekeluargaan yang dianut oleh pemerintah pusat selama ini. Karena sulit meninggalkan paradigma lama yang telah berakar selama 33 tahun itu, kewenangan yang besar kepada daerah tersebut dimungkinkan dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2000 yang

memungkinkan Gubernur, Bupati dan Walikota mengangkat dan memberhentikan PNS di daerahnya mulai dari pangkat I/a sampai dengan golongan IV/e, Pembina Utama. Suatu kewenangan yang sebelum terbit Peraturan Pemerintah ini, hanya dimiliki oleh Presiden dan dilakukan secara terpusat.

Isu strategis dalam otonomi daerah lainnya yaitu kemampuan kerjasama antar daerah yang sangat dituntut sebagai upaya pengembangan daerah itu sendiri. Sehingga pemaknaan otonomi daerah bukan hanya sekedar upaya pengaturan rumah tangga daerah sendiri secara mutlak terpisah dengan daerah lain, namun lebih luas dari itu adalah bagaimana mengembangkan daerah sendiri menggunakan segala potensi yang ada dengan kerjasama dan peran daerah lain dan atau pemerintah pusat. Misalnya: pada saat pelantikan Pejabat Eselon II/a Provinsi Sulawesi Tengah, gubernur selaku pejabat kepegawaian di Provinsi melantik pejabat eselon II/b yang ada di Kabupaten Parigi Moutong untuk menjabat Jabatan Eselon II/a di Provinsi, hal ini jelas terlihat bahwa dengan adanya promosi jabatan bagi pejabat tersebut, otomatis pejabat yang bersangkutan bisa mengembangkan karir kepegawaiannya di provinsi dan juga dengan adanya promosi tersebut pengembangan organisasi pun terjadi.

Secara nasional isu mobilitas pegawai juga pernah disampaikan oleh Kepala Pusat Penerangan (Kapuspen) Kemendagri, Saut Situmorang menjelaskan, sejumlah opsi bisa muncul guna mengatasi masalah distribusi PNS dan guru. Antara lain, perpindahan PNS dan guru, dari daerah yang rasionya melebihi ideal, ke daerah yang rasionya masih jauh dari ideal. Yang pasti, lanjutnya, kebijakan perpindahan PNS antardaerah ini kemungkinan besar baru akan diimplementasikan tahun depan (www.jawapos.co.id, 09 Agustus 2010).

Kenyataan yang ada seringkali tidak demikian, dengan pelaksanaan otonomi daerah, muncul egoisme yang sangat kuat dimana pengembangan daerah tanpa memperhatikan kepentingan daerah sekitarnya (lainnya). Dan

pada akhirnya terlihat jelas perkembangan antar daerah yang tidak merata, bahkan terjadi dikotomi daerah kaya dan miskin maupun daerah maju dan terbelakang menyangkut potensi sumber daya alam maupun potensi sumber daya manusianya.

Dengan pengalokasian potensi sumber daya manusia yang relatif lebih tinggi ke daerah yang sumber daya alamnya relatif rendah maka pencapaian perkembangan daerah dapat dioptimalkan, begitupun sebaliknya. Serta penyebaran sumber daya manusia dalam bidang keahlian teknis tertentu agar tidak menumpuk pada satu daerah saja. Ataupun peningkatan sumber daya manusia secara komprehensif antar daerah. Bentuk mobilitas sumber daya manusia dalam administrasi kepegawaian adalah mutasi PNS baik dalam jabatan maupun tidak dalam jabatan.

Kenyataan di setiap daerah tidak selalu mempunyai potensi sumber daya manusia (dalam hal ini PNS) yang handal untuk melaksanakan pengembangan daerah dalam bidang keahlian tertentu yang diperlukan. Sehingga makna mutasi PNS menjadi sangat penting dalam optimalisasi pengembangan daerah pada pelaksanaan otonomi daerah ini.

Mutasi PNS dalam konteks intern organisasi atau intern daerah sudah sering dilaksanakan dan tidak terlalu memunculkan polemik, karena merupakan tuntutan pengembangan organisasi. Sedangkan mutasi PNS antar daerah dalam nuansa otonomi daerah, seakan tertutup kemungkinannya. Hal ini terlihat pada masih adanya berbagai hambatan dalam pelaksanaannya, sehingga usul mutasi PNS antar daerahpun menjadi suatu kecenderungan yang sulit dilaksanakan. Berbagai pertimbangan antara lain: kompetensi, kemampuan, kontribusi yang akan diberikan kepada daerah baru, bahkan yang lebih ekstrim adalah putra daerah menjadi alasan pembenar untuk penolakan. Disamping alasan manajerial yang lebih rasional yaitu mengenai formasi, analisa jabatan, penataan organisasi dan Daftar Susunan Pegawai (DSP) suatu daerah.

Makna lebih luas dari mutasi PNS antar daerah selain *distribution of resources* adalah sebagai upaya *replacement resources* untuk mendukung percepatan pengembangan daerah. Hal ini didasarkan kepada kenyataan tidak meratanya kemampuan potensi daerah sehingga perlu dukungan pegawai yang tepat sesuai karakteristik daerah masing-masing. Penumpukan pegawai dengan keahlian teknis tertentu pada suatu daerah, tidak mudah dengan begitu saja pindah ke daerah lainnya pada era otonomi daerah ini. Meskipun daerah tadi memerlukan tenaga-tenaga teknis tersebut dalam pengembangan daerahnya.

Pelaksanaan otonomi daerah juga memberikan otoritas kewenangan kepada pemerintah daerah dalam manajemen kepegawaian terlepas dari daerah lain. Dengan demikian pertimbangan kepentingan intern pemerintah daerah menjadi sangat penting dan selalu dikedepankan. Hal serupa juga ditemui pada *replacement pegawai* (misalnya dalam permintaan tenaga-tenaga teknis) dari suatu daerah, maka pertimbangan kepentingan intern daerah yang memiliki pegawai tersebut pun selalu dikedepankan. Tarik ulur kepentingan seperti ini terjadi pada setiap pemerintah daerah.

Pada sisi lain dengan kemandirian daerah, pengembangan daerah tetap menuntut adanya dukungan tenaga-tenaga aparatur dengan kualifikasi keahlian tertentu. Dan hal ini dimungkinkan terjadi, apabila terdapat mobilitas distribusi dan penyebaran pegawai antar daerah yang baik. Proses usul mutasi pegawai antar daerahpun menjadi hal yang patut diperhatikan dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah ini. Selain itu usul mutasi pegawai antar daerah berdasarkan pertimbangan pribadi, antara lain dengan alasan: mengikuti suami/keluarga, keinginan menambah wawasan, daerah terkena musibah, perlu diakomodasi sebagai salah satu aspek kemanusiaan dalam manajemen kepegawaian. Hal ini tentunya tetap dalam kerangka pengembangan daerah. Sehingga kebuntuan mobilitas pegawai dapat diminimalkan dan kesenjangan

kualitas pegawai dapat dihindarkan dengan terbukanya peluang penyebaran pegawai.

Beberapa hambatan yang ditemui dalam rangka pelaksanaan mutasi pegawai antar daerah dalam era otonomi daerah di Provinsi Sulawesi Tengah adalah: pertama, kewenangan manajemen kepegawaian daerah sepenuhnya telah diserahkan daerah, penyusunan Formasi, Analisa Jabatan maupun Daftar Susunan Pegawai (DSP) masing-masing daerah tidak terkait dengan daerah lainnya. Sehingga perencanaan kepegawaiannya berdiri sendiri. Perubahan ini menyebabkan apabila ada penambahan dan pengurangan pegawai dari dan ke daerah lain mengalami hambatan struktural dengan sifat tertutupnya perencanaan kepegawaian daerah. Kedua, sistem data base kepegawaian pada beberapa daerah di Provinsi Sulawesi Tengah belum didukung dengan data on line dan up to date, sehingga peluang kebutuhan formasi pegawai dengan keahlian tertentu tidak terpublikasi secara luas. Akibatnya penyebaran pegawai tidak berjalan secara sempurna. Ketiga, penggajian pegawai daerah diletakan kepada DAU masing-masing daerah sehingga apabila ada mobilitas mutasi pegawai akan mengalami kesulitan dalam proses mekanisme penggajian. Keempat, masih berkembangnya pemahaman mindset kedaerahan yang sempit, dimana suatu daerah memberikan diskriminasi kepada pegawai dari daerah lain. Sehingga dalam proses mobilitas pegawai mengalami kecenderungan sama, misalnya penolakan usul mutasi pegawai yang bukan dari daerah asal (bukan putra daerah). Kelima, belum adanya mekanisme mutasi PNS antar daerah di era otonomi daerah, hanya diletakan kepada permintaan dan persetujuan pejabat pembina kepegawaian daerah yang bersangkutan. Sehingga seringkali proses usul mutasi pegawai masih didasarkan kepada mekanisme sebelum diberlakukannya otonomi daerah. Dimana keduanya mempunyai nuansa dan dimensi yang berbeda. Pada akhirnya menyebabkan kerancuan dalam proses penyelesaian.

Sebagai institusi pengelola manajemen kepegawaian di daerah, Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Daerah (BKPPD) Provinsi Sulawesi Tengah telah berupaya untuk mengakomodasi berbagai hambatan dalam proses mutasi pegawai antar daerah tersebut dengan langkah-langkah nyata. Perencanaan bidang mutasi pegawai telah disusun berdasarkan landasan normatif kepada Undang-undang No.13 Tahun 1964, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, PP Nomor 7 Tahun 1977 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2009, Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003, Keputusan Kepala BKN Nomor 13 Tahun 2003, serta Keputusan Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 800/175/BKPPD-G.ST/2012, tanggal 1 Februari 2012 tentang Pendelegasian Kewenangan Penandatangan SK Pangkat, SK Pemindahan dan Surat Persetujuan Pindah PNS Provinsi Sulawesi Tengah.

Gambaran keadaan tersebut memberikan justifikasi bahwa pengelolaan mutasi antar daerah yang ada tidak dapat mendukung kelancaran pelaksanaan mutasi PNS antar daerah itu sendiri. Dimana dengan kemandirian pengelolaannya hanya diletakan pada tataran sempit kedaerahan saja tanpa ada keterikatan antar daerah sebagai bentuk upaya pengembangan karier PNS secara lebih luas. Pada akhirnya, apabila hal ini tidak segera direspon, maka akan mengakibatkan kurangnya dukungan sumber daya manusia yang tepat untuk melaksanakan pengembangan daerah dalam kerangka otonomi daerah. Berpijak dari hal tersebut, memperhatikan belum terlaksananya mutasi pegawai antar daerah dengan baik maka perlu adanya penajaman rumusan upaya pengelolaan mutasi pegawai antar daerah yang diletakan kepada kemandirian pengelolaan mutasi pegawai antar daerah dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah.

Bertitik tolak dari paparan tersebut, maka rumusan masalah dalam studi ini adalah Bagaimana pelaksanaan mutasi PNS antar

daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah di lingkungan Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah; dan Faktor apakah yang dominan menjadi hambatan pelaksanaan Mutasi PNS antar daerah.

Teori yang digunakan sebagai pijakan penelitian adalah:

1. **Desentralisasi, menurut ndraha bahwa** Desentralisasi dan otonomi Daerah adalah instrumen untuk mencapai tujuan dan bukan tujuan itu sendiri. Otonomi sebagai kewenangan (birokrasi) dan otonomi sebagai proses pembelajaran
2. **Pengembangan Sumber Daya Manusia, menurut Notoatmodjo** Pengembangan sumber daya manusia (Human Resources development) merupakan suatu proses peningkatan kualitas atau kemampuan manusia, yaitu mencakup perencanaan, pengembangan dan pengelolaan sumber daya manusia (Notoatmodjo, 1998:2-3).
3. **Mutasi, menurut Saydam** Mutasi merupakan bagian dari proses kegiatan yang dapat mengembangkan posisi atau status seseorang dalam suatu organisasi. Karena ia merupakan kekuatan yang mampu mengubah posisi karyawan, maka dikatakan bahwa mutasi merupakan salah satu cara yang paling ampuh untuk mengembangkan sumber daya manusia dalam lingkungan organisasi.

METODE

Untuk itu metode penelitian yang dipilih dan dianggap tepat dalam penelitian ini adalah metode deskriptif dengan pendekatan secara kualitatif, dengan pertimbangan bahwa tujuan penelitiannya adalah bukan mendapatkan hubungan antara variable, namun hanya mencari makna (verstehen) (Usman dan Akbar, 2001: 91) dan dengan pemaparan secara deskriptif yaitu membuat pemerian (penyandaran) secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta dan sifat-sifat populasi tertentu (Usman dan Akbar, 2001: 4).

Dalam metode penelitian kualitatif tidak dikenal adanya responden, yang ada adalah memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar penelitian” (Moeloeng, 2001: 90). Sehingga untuk memperoleh informasi dan data yang relevan perlu memilih key informan (informan kunci) yang mengetahui masalah secara mendalam. Adapun key informan penelitian ini adalah: Kepala BKPPD Provinsi Sulawesi Tengah, dan informan yaitu Kepala Bidang Mutasi, Kepala Sub Bidang Mutasi Wilayah Kerja dan 5 staf BKPPD Provinsi Sulawesi Tengah yang bidang tugasnya ber-kaitan dengan mutasi PNS.

Data primer dikumpulkan melalui wawancara dan observasi langsung ke lokus penelitian, BKPPD Provinsi Sulawesi Tengah.

Teknik ini dipakai untuk mengetahui dan meneliti secara langsung terhadap data maupun gejala yang terjadi di lokasi penelitian. Yang dilakukan dengan Observasi, Wawancara mendalam (*Depth Interview*) dan Dokumentasi.

Pada tahapan analisis data, penulis menggunakan teknik analisis data adalah analisis kualitatif deskriptif. Secara lebih terperinci sebagaimana Menurut Miles dan Huberman (2009: 20) , bahwa analisis data kualitatif merupakan upaya yang berlanjut, berulang dan terus-menerus.masalah reduksi data penyajian data dan penarikan kesimpulan/verifikasi menjadi gambaran keberhasilan secara berurutan sebagai rangkaian kegiatan analisis yang saling menyusul.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai unsur utama sumber daya manusia aparatur negara mempunyai peran yang menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan. Sosok PNS yang mempunyai kompetensi yang diindikasikan dari sikap dan perilakunya yang penuh dengan kesetiaan dan ketaatan kepada negara, bermoral

informan, sedangkan yang dimaksud “informan adalah orang yang dimanfaatkan untuk dan bermental baik, professional, sadar akan tanggung jawabnya sebagai pelayan publik, serta mampu menjadi perekat persatuan dan kesatuan bangsa.

Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Daerah (BKPPD) Provinsi Sulawesi Tengah pembentukannya, berpedoman pada Peraturan Pemerintah RI Nomor: 41 tahun 2007. Badan Kepegawain, Pendidikan dan Pelatihan Daerah (BKPPD) Provinsi Sulawesi Tengah merupakan pengabungan dari dua SKPD yaitu Badan Kepegawaian Daerah (BKPPD) dengan Badan Pendidikan dan Pelatihan (Diklat) yang dibentuk berdasarkan perda Nomor: 04 tahun 2007 Dengan keluarnya Peraturan Daerah (PERDA) Nomor: 07 tahun 2008, tentang pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan dan Lembaga Teknis Daerah Provinsi Sulawesi Tengah, dan keputusan Gubernur Sulawesi Tengah Nomor: 35 tahun 2009 tentang uraian tugas, fungsi dan tata kerja Badan Kepegawain, Pendidikan dan Pelatihan Daerah (BKPPD) Provinsi Sulawesi Tengah. Nomenklatur Badan Kepegawaian Daerah (BKPPD) dan Badan Pendidikan dan Pelatihan Provinsi Sulawesi Tengah berubah menjadi Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Daerah yang disingkat dengan (BKPPD)

Berdasarkan hasil pengamatan dilokasi penelitian, pelaksanaan mutasi PNS antar daerah dalam era otonomi daerah ini secara umum dapat dikatakan telah mempunyai tingkat kemandirian yang cukup tinggi secara penuh dalam pengelolaannya. Hal ini dapat dilihat dari semakin meningkatnya self organization dan self management untuk menentukan keputusan mutasi PNS antar daerah pada masing-masing daerah otonom. Kenyataan demikian merupakan suatu bentuk perkembangan kemandirian, dari sepenuhnya tergantung kepada pusat dan atau provinsi dalam penentuan keputusan mutasi PNS antar daerah, menuju kemandirian dengan menggu-

nakan seluruh potensi dan kemampuan untuk menentukan keputusan menyangkut kebutuhan daerah otonom masing-masing terlepas dari daerah lainnya. Pada sisi lain, dengan bentuk kemandirian demikian, maka akan mengakibatkan munculnya pembatasan wilayah karier pegawai yaitu adanya pengelolaan mutasi antar daerah yang berdiri sendiri dan saling terpisah antar daerah otonom.

Untuk lebih detailnya uraian tersebut, sebagaimana kerangka teori yang ada, efektifitas pelaksanaan mutasi dalam penelitian ini akan dilihat dari sejauhmana upaya pemberdayaan partisipatif, perwujudan profesionalisme organisasi dan ketergantungan dengan institusi lain, yang diharapkan dapat mendeskripsikan pelaksanaan mutasi PNS antar daerah pada era otonomi daerah.

Dalam prakteknya upaya pemberdayaan partisipatif ini merupakan pemberdayaan yang mengarahkan kegiatannya kepada nilai-nilai *equality* (perlakuan sama), *equity* (keadilan), dan *responsibility* (tanggung gugat)., Hasil akhir upaya ini tentunya tercermin pada sejauhmana hasil dan target kerja dapat mencerminkan nilai-nilai tersebut.

Sejak awal tahun 2011 sampai dengan bulan Mei 2012, jumlah usulan mutasi PNS antar daerah yang masuk ke BKPPD Provinsi Sulawesi Tengah mencapai jumlah 1385 berkas

Dari jumlah ini, proses di BKPPD yang dimulai dari berkas usulan masuk sampai dengan keluarnya berkas tersebut dalam bentuk usul pemindahan ke BKN Regional IV Makassar, surat persetujuan ataupun SK mutasi, dapat ditempuh dalam waktu rata-rata 1 minggu hari kerja sejak masuknya berkas tersebut. Singkatnya proses ini didasarkan Kenyataan bahwa proses berkas mutasi pada dasarnya hanyalah mengecek, meneliti kelengkapan persyaratan administrasi berkas dan kemudian membuat pengantar usulan, dimana kesemuanya telah ada dalam bentuk form-form tertentu. Sehingga menjadi sangat sederhana dan bersifat rutinitas. Sebagaimana

disampaikan oleh staf Bidang Mutasi, sebagai berikut:

“proses administrasi mutasi di BKPPD yang menjadi tugas kami, dapat diselesaikan dalam waktu kurang lebih 1 minggu sejak surat itu masuk, itupun kalau pejabat yang menandatangani surat persetujuan atau SK Mutasi berada di tempat. Dalam pelaksanaan tugas kami telah ada form-form tertentu sehingga memudahkan proses administrasi, kami hanya mengecek kelengkapan persyaratan administrasinya saja”. (wawancara tanggal 5 Juni 2012)

Berdasarkan hasil wawancara tersebut diatas dan berdasarakan pengamatan peneliti bahwa proses administrasi mutasi relatif singkat, dikarenakan tugas pengelola mutasi hanyalah sekedar mengecek kelengkapan berkas, membuat SK ataupun surat persetujuan pindah sesuai dengan format yang ada setelah itu mengantarkan ke meja pejabat yang berwenang menandatangani. Perlu diketahui bahwa proses ini hanyalah sampai dalam bentuk dikeluarkannya surat pengantar usulan saja, tidak sampai kepada apakah usulan tersebut nantinya dapat diterima ataupun ditolak oleh daerah yang akan dituju, karena merupakan proses yang berbeda. Meskipun pada akhirnya, apabila usulan diterima oleh daerah yang dituju, proses penerbitan SK Mutasi menjadi tugas BKPPD lagi.

Berbeda lagi, apabila usul mutasi tersebut akan menuju instansi dilingkungan Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah, prosesnya menjadi lebih panjang, karena berkas mutasi akan dibuatkan usul ke BKN Regional IV Makassar sebagai instansi pusat yang berhak mengeluarkan SK Mutasi bagi PNS yang ingin pindah dari provinsi lain atau PNS pusat ke Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah.

Sedangkan untuk penerapan nilai-nilai *equality* (perlakukan sama) dapat dilihat dari hasil kerja yang mencerminkan pelayanan sama kepada setiap usulan masuk. Hasil pengamatan dilapangan, tidak ditemui adanya perbedaan pelayanan terhadap suatu golongan ruang tertentu, misalnya untuk golongan

ruang III keatas ataupun berdasarkan pengelompokan tertentu (daerah dan jenis kelamin).

Sedangkan upaya penerapan nilai-nilai responsibility dalam pelayanan mutasi, tercermin dari setiap usulan yang masuk untuk kemudian diproses tahap selanjutnya, baik penawaran maupun permintaan ke Daerah lain, selalu dalam koordinasi dan pengawasan staf BKPPD sesuai dengan pembagian wilayah kerja masing-masing, sampai dengan selesainya proses tersebut, yaitu apakah itu diterima ataupun ditolak oleh Daerah yang dituju. Dalam arti setiap staf pelaksana mempunyai tanggung jawab dalam proses suatu usulan mutasi sampai kembali lagi dalam bentuk persetujuan ataupun penolakan usulan tersebut dari Daerah yang dituju. Meskipun tidak jarang ditemui, seorang yang mengajukan usul mutasi, ikut mengecek sampai dengan ke daerah yang dituju secara langsung. Selain itu, staf pengelola bertanggung jawab cepat atau tidaknya penyelesaian proses di BKPPD Provinsi.

Dengan demikian upaya pemberdayaan partisipatif pelaksanaan mutasi yang dilakukan BKPPD ini hanyalah sebatas kepada kewenangan dan kekuasaan yang ada. Sehingga dari kenyataan tersebut bahwa dengan tingkat upaya membangun pemberdayaan partisipatif organisasi yang sudah dapat dilaksanakan dengan baik.

Perwujudan profesionalisme organisasi BKPPD dalam hal ini adalah hanya menyangkut pengelolaan mutasi PNS antar daerah saja, tidak keseluruhan fungsi dari BKPPD. Apabila diperbandingkan antara kemampuan yang dimiliki organisasi BKPPD dengan tuntutan kebutuhan kerjanya terutama menyangkut proses administrasi mutasi ini, maka harus dilihat juga potensi sumber daya yang ada. Staf secara keseluruhan Bidang Mutasi terdapat 13 orang, sedangkan untuk Sub Bidang Mutasi Wilayah Kerja yang langsung menangani administrasi mutasi PNS antar daerah mempunyai jumlah personil 5 orang dengan latar belakang pendidikan S.1 seluruhnya dan disiplin ilmu yang berbeda-beda.

Sedangkan untuk tuntutan kebutuhan kerja yang ada di sub bidang mutasi wilayah kerja, lebih ditentukan oleh banyaknya jumlah usulan proses mutasi dan pembagian wilayah olahan mutasi masing-masing staf pengelola dimana dengan rata-rata tiap hari sejumlah 6 berkas usulan maka dengan kemampuan yang dimiliki (5 orang staf teknis sub bidang Pemindahan, Pensiun dan Pem Pada akhirnya dari gambaran tingkat profesionalisme organisasi BKPPD, yang dalam hal ini khusus menyangkut administrasi pengelolaan mutasi pegawai pada sub bidang mutasi wilayah kerjadapat disimpulkan bahwa dengan perwujudan nilai-nilai profesionalisme organisasi sebagaimana uraian sebelumnya, maka kemandirian mutasi pun menjadi semakin tinggi dengan selalu mengandalkan segala potensi kekuatan dan kemampuan yang ada pada organisasi BKPPD itu sendiri.

Dalam pelaksanaan mutasi antar daerah pada era otonomi daerah ini, adalah sangat sulit untuk dapat memisahkan keterkaitan dengan daerah daerah lainnya. Sehingga pelaksanaan pengorganisasian dan manajemen pun dilaksanakan sebatas kewenangan yang ada pada masing-masing daerah tersebut.

Pada masa sebelum otonomi daerah, apabila dari Provinsi telah memberikan bentuk rekomendasi dalam surat penawaran maka proses di Kabupaten/Kota hanya menyesuaikan dengan rekomendasi tersebut. Dan dari prosentase usulan mutasi yang diterima yaitu mencapai angka 98,7 % dari seluruh usulan yang ada pada era sebelum dilaksanakannya Otonomi Daerah, hal ini jauh berbeda apabila dibandingkan dengan saat ini yang hanya mencapai angka 49,1%, dimana Provinsi sudah tidak mempunyai bentuk intervensi lagi dan sepenuhnya diletakan kepada Daerah Kabupaten/Kota

Dari hasil analisis mengenai pelaksanaan mutasi tersebut, maka perlu adanya upaya untuk mengurangi pembatasan-pembatasan yang muncul dari adanya kemandirian pengelolaan mutasi PNS yang hanya dalam

skup kedaerahan yang sempit Untuk itu hal yang dapat dilakukan adalah dengan mele-takan kembali perencanaan kepegawaian ke skup nasional, dalam batasan hal-hal teknis kepegawaian lainnya tetap berada di masing-masing daerah misalnya pendidikan dan pelatihan pegawai, pembinaan pegawai, dan administrasi kepegawaian lainnya.

Pertimbangan yang dapat dikemukakan disini adalah bahwa dengan perencanaan kepegawaian berada dalam skup nasional maka akan memungkinkan pengembangan karier PNS dapat dilakukan tanpa batasan kedaerahan, sehingga kualitas dan kuantitas PNS akan dapat terkendali secara nasional

Berdasarkan hasil observasi dapat dikatakan bahwa dengan semakin besarnya kewenangan manajemen kepegawaian daerah diberikan kepada daerah mengakibatkan pelaksanaan mutasi PNS antar daerah menjadi kecil dan berjalan terpisah antara satu daerah dengan daerah lainnya. Hal ini terlihat dari adanya pembagian kewenangan pengelolaan mutasi PNS dalam skup masing-masing daerah, yang memunculkan pembatasan-pembatasan tertentu dalam proses mutasi antar daerah ini. Selain itu dengan tidak adanya hubungan hirarkis antara Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota, maka kapasitas peran daerah menjadi tidak saling mempengaruhi, pada akhirnya menyebabkan pengembangan pola karier PNS menjadi sempit dan hanya berlangsung pada satu daerahnya saja.

Sebagai indikator kewenangan selanjutnya adalah kapasitas peran yang dimiliki. Dalam setiap kegiatan pemerintahan, Gubernur yang sekaligus merangkap Kepala Daerah Provinsi menjalankan asas Dekonsentrasi sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Perangkapan ini memberikan kewenangan ganda yaitu Gubernur menjalankan pelimpahan kewenangan pemerintah pusat (dekon-sentrasi) menyangkut penyelenggaraan pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dan administrasi kepegawaian daerah.

Berdasarkan hal tersebut, Pemerintah Provinsi dalam hal ini Gubernur membuat aturan-aturan dalam pelaksanaan hubungan antara Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Namun, sekarang ini aturan dan jabatan formal yang ada seringkali tidak mendukung kapasitas peran masing-masing Daerah Otonom tersebut, dimana hal itu terbatas oleh luasnya kewenangan manajemen kepegawaian masing-masing daerah otonom. Kenyataan ini dapat dilihat dari perencanaan kepegawaian yang benar-benar terpisah dari daerah lainnya ataupun dengan Provinsi, sehingga tersirat mengabaikan keberadaan Daerah Provinsi, yang juga menjalankan asas dekonsentrasi, sebagai pemegang delegasi wewenang Pemerintah Pusat di daerah.

Pada pembahasan mengenai sistem prosedur, berdasarkan hasil pengamatan dapat dikatakan bahwa pelaksanaan mutasi PNS antar daerah menjadi kecil karena selalu terkait dengan sistem kekhususan hubungan antar dua daerah saja, yaitu daerah yang dituju dan daerah asal dalam proses penawaran dan permintaan mutasi PNS.

Dengan demikian keterkaitan ketentuan formasi pegawai dalam menjelaskan bentuk sistem prosedur mutasi antar daerah, yaitu bahwa dengan penyusunan formasi pegawai yang tertutup per daerah ini, maka pertimbangan utama dalam penentuan keputusan usul mutasi antar daerah akan selalu diletakan kepada ada tidaknya formasi pegawai daerah tersebut.

Sementara itu untuk ketentuan mengenai penggajian pegawai keterkaitannya dengan sistem mutasi antar daerah adalah dari adanya ketentuan bahwa penggajian pegawai diletakan pada DAU masing-masing daerah. Sebagaimana diatur dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan, disebutkan bahwa Dana Perimbangan dari Pemerintah Pusat dalam bentuk DAU penggunaannya diserahkan sepenuhnya kepada Daerah untuk alokasi Belanja Pegawai dan

Belanja Non Pegawai bukan untuk Belanja Pembangunan.

Keterkaitannya dengan sistem prosedur mutasi PNS antar daerah adalah bahwa dengan adanya pemindahan pegawai antar daerah, maka daerah yang menerima pegawai tersebut akan mengalami kesulitan dalam penggajian selanjutnya (minimal sampai dengan Tahun Anggaran berikutnya), karena penetapan penggajian pegawai telah melekat pada DAU masing-masing daerah yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat pada awal Tahun Anggaran, dan tidak bisa dipindah tangankan kepada daerah lainnya. Sehingga dari keterkaitan yang demikian memunculkan kendala teknis dalam proses mutasi antar daerah. Selain itu bahwa dalam setiap sistem prosedur, untuk menjaga keberlangsungannya selalu memerlukan pengaturan-pengaturan tertentu. Begitu juga dalam sistem prosedur mutasi antar daerah, muncul pengaturan atas sistemnya guna menjelaskan sistem dan prosedur yang ada.

Terkait dengan hal tersebut, sebagaimana pembahasan mengenai kekhususan hubungan antar komponen sebelumnya, diketahui bahwa dalam sistem prosedur mutasi PNS antar daerah terdapat dua komponen yang sangat menentukan keberhasilan suatu mutasi antar daerah, yaitu komponen Daerah asal dan Daerah yang dituju. Bentuk pengaturan sistem mutasi PNS antar daerahpun akan berpusat pada kedua komponen ini, karena pada keduanya sangat dimungkinkan muncul bentuk-bentuk penyelewengan atas sistem yang ada.

Tidak dapat dipungkiri dalam praktek birokrasi kita, masih dijumpai mindset menggunakan segala cara untuk membuat berhasil suatu kegiatan, misalnya dengan KKN (kolusi, korupsi dan nepotisme), unsur kekeluargaan, kedekatan dan lain sebagainya. Demikian pula dalam pelaksanaan mutasi antar daerah, praktek-praktek seperti itu juga tidak jarang masih ditemui,

Dengan demikian, dari hasil analisa mengenai sistem prosedur dalam pelaksanaan mutasi tersebut, maka perlu adanya rumusan

alternatif untuk mengurangi hambatan yang muncul dalam pengelolaan mutasi antar daerah terutama dari pelaksanaan sistem penggajian pegawai. Untuk itu dalam upaya menyikapi pelaksanaan sistem penggajian pegawai ini, maka sistem penggajian pegawai menjadi tanggung jawab bersama antara daerah dengan pusat dengan komposisi prosentase tertentu, misalnya pusat 40% daerah 60%. Dengan sistem ini maka antara pusat dan daerah tetap mempunyai tanggung jawab terhadap penggajian pegawai daerah, jadi gaji yang diterimakan kepada setiap pegawai tersebut mempunyai dua sumber alokasi dana yaitu dari pusat dan daerah. Sehingga apabila ada kebijakan tertentu dari pusat menyangkut penggajian pegawai, maka pusat pun harus memikirkan imbasnya sampai ke daerah, misalnya sebagaimana adanya kenaikan gaji pegawai beberapa waktu yang lalu, dimana banyak daerah yang tidak dapat melaksanakan secara tepat waktu karena tidak mempunyai dana untuk menaikkan gaji pegawainya. Dalam sistem pengajian yang demikian juga dimungkinkan terjadinya mutasi pegawai antar daerah, dimana pengajian pegawai yang mengalami mutasi antar daerah tersebut dapat terhandle oleh sumber pengajian dari pusat sampai dengan tahun anggaran berikutnya (sampai dengan penetapan kembali DAU masing-masing daerah pada tahun anggaran baru). Pelaksanaan sistem demikian tentunya masih memerlukan pengkajian lebih mendalam dan memerlukan perangkat peraturan serta prosedur yang lebih rumit.

Sehingga pada akhirnya, berdasarkan aspek pertimbangan tersebut, maka akan lebih mempunyai nilai positif apabila sistem penggajian pegawai diletakan pada pusat dan tidak berada di daerah dengan mekanisme Dana Alokasi Umum (DAU), dengan pertimbangan bahwa daerah akan dapat lebih berkonsentrasi untuk mengurus hal-hal teknis kepegawaian daerah tanpa adanya hambatan dalam pembiayaan pegawai, sehingga mobilitas pegawai antar daerah pun dapat terlaksana tanpa terhambat dengan sistem penggajian pegawai.

Sedangkan apabila dilihat dari aspek kerugian yang akan muncul yaitu kurangnya kontrol kebutuhan pegawai dari aspek pembiayaan keuangan daerah yaitu sistem insentif yang seringkali tidak mencerminkan kondisi lapangan/karakteristik daerah, namun dapat diatasi dengan memberikan insentif tambahan berdasarkan kekhususan masing-masing daerah sehingga tetap mencerminkan aspek perbedaan karakteristik masing-masing daerah tersebut.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan dalam penelitian ini, maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut sebagai berikut:

- a. Pelaksanaan mutasi antar daerah yang terjadi dalam era otonomi daerah sekarang ini semakin meningkat secara intern daerah khususnya bagi Pemerintah Kabupaten/Kota. Dibuktikan dengan dioptimalkannya upaya pemberdayaan partisipatif pada hasil dan target kerja mutasi pegawai dan dari segi perwujudan profesionalisme organisasi pengelola mutasi pegawai, dengan kemampuan, kebutuhan kerja dan kualitas pelayanan yang baik yang dimiliki, mendukung efektifitas pelaksanaan mutasi itu sendiri. Sementara itu pengelolaan mutasi apabila dilihat dari ketergantungan dengan Institusi lain pada proses mutasi PNS antar daerah, juga menunjukkan pengelolaan mutasi antar daerah masih berjalan sebatas ke-daerahan. Pada akhirnya menjadikan makna pelaksanaan mutasi antar daerah ini berjalan secara terpisah, antara daerah satu dengan daerah lainnya.
- b. Sedangkan dari faktor yang menjadi penghambat pelaksanaan mutasi antar daerah, maka faktor yang sangat berpengaruh adalah kewenangan, dibuktikan dengan kewenangan yang dimiliki masing-masing Daerah Otonom tersebut, menimbulkan pembatasan-pembatasan tertentu dalam proses mutasi antar daerah dengan kondisi

yang tidak saling mempengaruhi sehingga ketergantungan antar daerah pun menjadi kecil. Sedangkan dari sistem prosedur juga menjadi salah satu penghambat yang mempengaruhi pelaksanaan mutasi PNS antar daerah, dimana terkait dengan ketentuan teknis lainnya (dalam hal ini formasi dan penggajian) menyebabkan semakin ketatnya sistem prosedur membatasi pengelolaan mutasi PNS antar daerah.

DAFTAR RUJUKAN

- Arikunto, Suharsimi. 1996. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Usman, Husaini dan Purnomo, Setiady Akbar. 2001. *Metodologi Penelitian Sosial*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Surakhmad, Winarno. 1985. *Dasar dan Teknik Research*. Bandung: CV. Tarsito.
- Sugiyono. 2006. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung: Alfabeta.
- Moeleong, Lexy J. 1995. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Karya.
- Hasibuan. 1994. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: CV. Haji Masagung.
- Milles, MB dan AM. Huberman. 2009. *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber tentang Metode-metode Baru*. Diterjemahkan oleh Rohidi. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Moekijat. 1989. *Manajemen Kepegawaian*. Bandung: Mandar Maju.
- Syaukani. 2000. *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah*. Tenggarong-Kaltim: Gerbang Dayaku.
- Tjokrowinoto, Moeljarto. 1999. *Pembangunan Dilema dan Tantangan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Peraturan Daerah Propinsi Sulawesi Tengah Nomor 07 Tahun 2008 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Dan Lem-

baga Teknis Daerah Propinsi Sulawesi Tengah
Keputusan Gubernur Sulawesi Tengah Nomor: 35 tahun 2009 tentang uraian tugas, fungsi dan tata kerja Badan Kepegawain, Pendidikan dan Pelatihan Daerah (BKPPD) Provinsi Sulawesi Tengah.

Keputusan Kepala BKN Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2000 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil.